联 合 国 S/2012/150



安全理事会

Distr.: General
12 March 2012
Chinese
Original: English

2012 年 3 月 9 日秘书长给安全理事会主席的信

谨随函转递 2012 年 3 月 6 日北大西洋公约组织秘书长安诺斯·福格·拉斯穆森递送的关于国际安全援助部队在阿富汗境内行动的报告，所述期间为 2011 年 11 月 1 日至 2012 年 1 月 31 日。

请将本函及其附件提请安全理事会成员注意为荷。

潘基文(签名)

12-26114 (C) 160312 160312





附件

2012 年 3 月 6 日北大西洋公约组织秘书长给秘书长的信

谨根据安全理事会第 1386(2001)号和第 1943(2010)号决议，随函附上 2011 年 11 月 1 日至 2012 年 1 月 31 日期间国际安全援助部队行动的报告(见附文)。请将该报告提交安全理事会为荷。

安诺斯·福格·拉斯穆森(签名)

附文

向安全理事会提交的关于国际安全援助部队行动的季度报告

导言

1. 本报告根据安全理事会第 1386(2001)号和第 1943(2010)号决议提交，以向联合国通报国际安全援助部队(安援部队)在 2011 年 11 月 1 日至 2012 年 1 月 31 日期间取得的进展。截至 2012 年 1 月 9 日，安援部队的总兵力为 130 236 人，来自所有 28 个北约国家和 22 个非北约国家。2011 年 12 月，巴林成为第 50 个安援部队部队派遣国和安援部队行动伙伴。北约和安援部队再次邀请其他联合国成员国向阿富汗国家安全部队提供顾问和教官，扩大对治理和发展领域文职部门的支持，以此向这一由联合国授权的特派团提供支助。

2. 在本报告所述期间，安援部队依照相关安全理事会决议，继续向伊斯兰阿富汗共和国政府提供协助。在 2011 年 11 月 1 日至 2012 年 1 月 31 日期间，安援部队共有 1 432 人伤亡(作战阵亡 76 人，作战受伤 876 人，非战斗死亡 11 人)。

3. 在本报告所述期间，敌人发起的袭击继续呈下降趋势，就全国的变化而言，2011 年比 2010 年下降 9%。然而，在该国东部，敌人发起的袭击有所增加，其主因是，安援部队和阿富汗国家安全部队为将叛乱分子逐出人口密集地区而采取了周密行动。阿富汗国家安全部队的行动实效比上一个季度有所提高，并正在以有利于维持过渡的速度推进。随着阿富汗国家安全部队在全国各地开展安全行动的能力得到增强，合作开展及由阿富汗主导的行动在数量上继续增加。根据亚洲基金会最近进行的调查，阿富汗民众对本国部队保障其安全的能力越来越有信心。本季度发生的安全事件主要是 2011 年 12 月 6 日在喀布尔和马扎里沙里夫发生的自杀式袭击，这次袭击的目标是庆祝阿舒拉节的什叶派穆斯林，造成大量平民伤亡。

4. 在本报告所述期间发生的其他引人注意的事件：

(a) 11 月 16 日至 19 日，支尔格协商大会在喀布尔举行。阿富汗国家安全部队在安援部队提供最少量协助的情况下，成功地负责管理了各种安全安排。卡尔扎伊总统在开幕词中强调，需要国际社会在 2014 年以后提供军事和经济支持，同时申明阿富汗主权；

(b) 11 月 26 日，当安援部队和阿富汗国家安全部队对巴基斯坦边境附近的一个疑似武装分子训练营进行清剿时，遭到来自巴基斯坦境内一座山脊的火力袭击。由于出现一系列沟通失误，安援部队近距离空中支援人员误袭了巴基斯坦军事阵地。这次事件造成两个边境哨所被毁，26 名巴基斯坦士兵阵亡。为了避免发生类似事件，在这次边境事件发生后采取了一系列预防和缓解措施。巴基斯坦当局之后关闭了安援部队后勤运输使用的过境点；

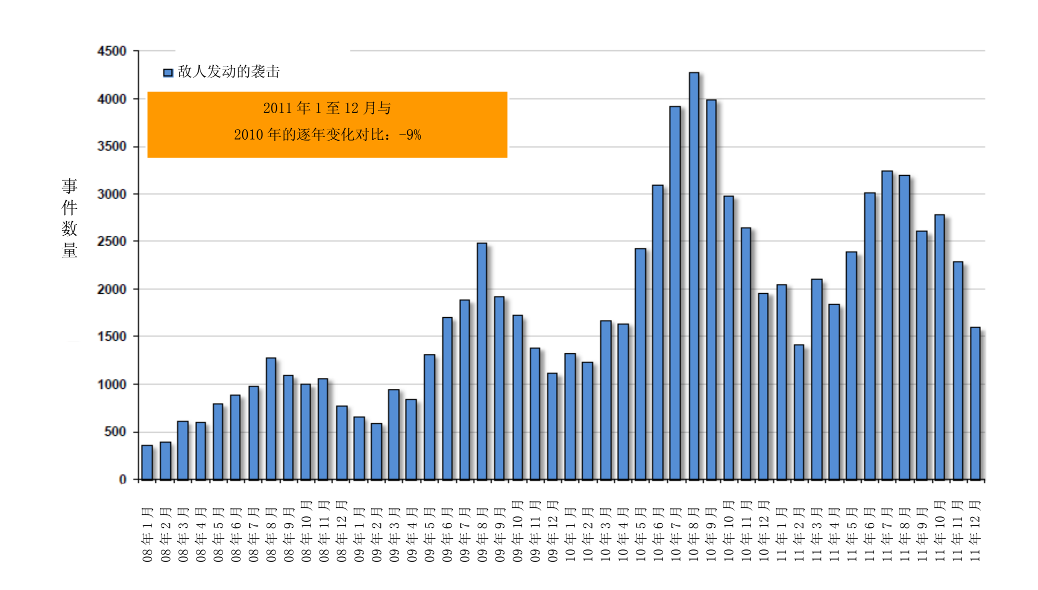
(c) 11 月 27 日，卡尔扎伊总统公布第二批进入过渡期间的地区。第二批包括另外 18 个地区。第二批地区的执行工作于 2011 年 12 月 1 日在帕尔旺省开始进行，除萨尔普勒省(北部指挥区)外，现已在所有第二批地区展开；

(d) 1 月 5 日，卡尔扎伊总统责成宪法监督委员会在一个月内将帕尔旺省由美国管理的拘留设施移交给阿富汗当局。总统的决定是在委员会报告发生违反《阿富汗宪法》和《阿富汗刑法》的情况后作出的，因为宪法规定，任何外国不得在阿富汗境内保持和管理监狱。2012 年 2 月，卡尔扎伊总统将截至日期延长至 2012 年 3 月 9 日；

(e) 1 月 20 日，阿富汗国民军士兵对卡皮萨省东部指挥区的一个法国作战指导和联络小组的士兵开火，造成 4 名安援部队士兵阵亡，14 名士兵在战斗中受伤(伤亡者均为法国人)。安援部队部队派遣国对生命损失及阿富汗国家安全部队人员袭击安援部队事件带来的后果表示强烈关切，并要求阿富汗当局改善新兵甄选和审批工作。

安全局势

5. 与 2010/11 年度同季度相比，敌人发起的袭击有所下降。[a] 叛乱分子进行高调袭击和暗杀行动，以把其行动维持到冬季，但总体而言没有取得效果。由于阿富汗和安援部队坚持采取常规部队和特种部队行动、持续开展清剿、占领和建设行动、开展重返社会工作以及扩大当地防御举措，叛乱分子未能达到目的。



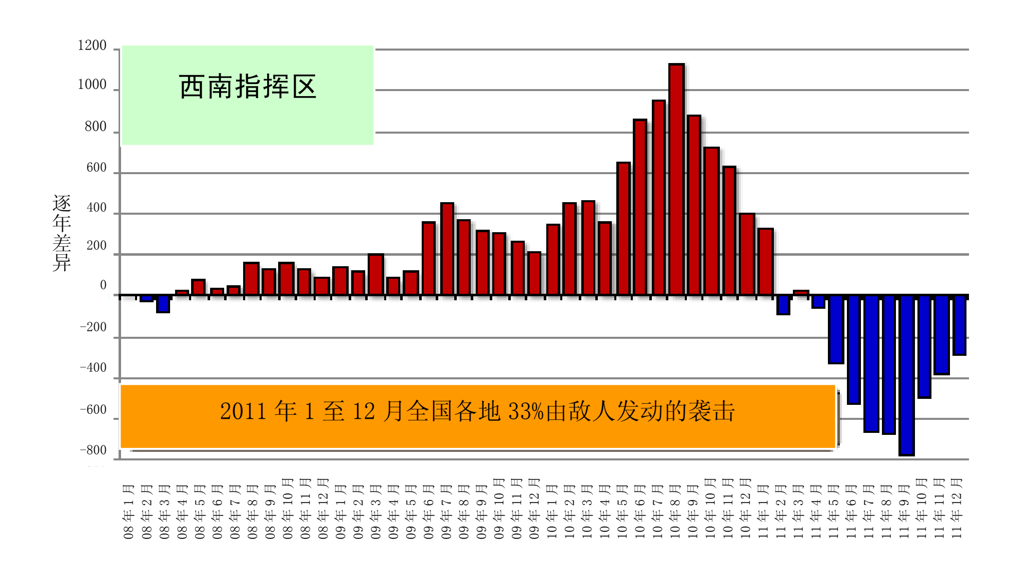
---

[a] 敌人发动的袭击是指敌方行动(敌人主动直接开火、间接开火、地对空火力袭击)和爆炸物危险事件，以仅包括已经执行的袭击(简易爆炸装置爆炸/地雷袭击)。

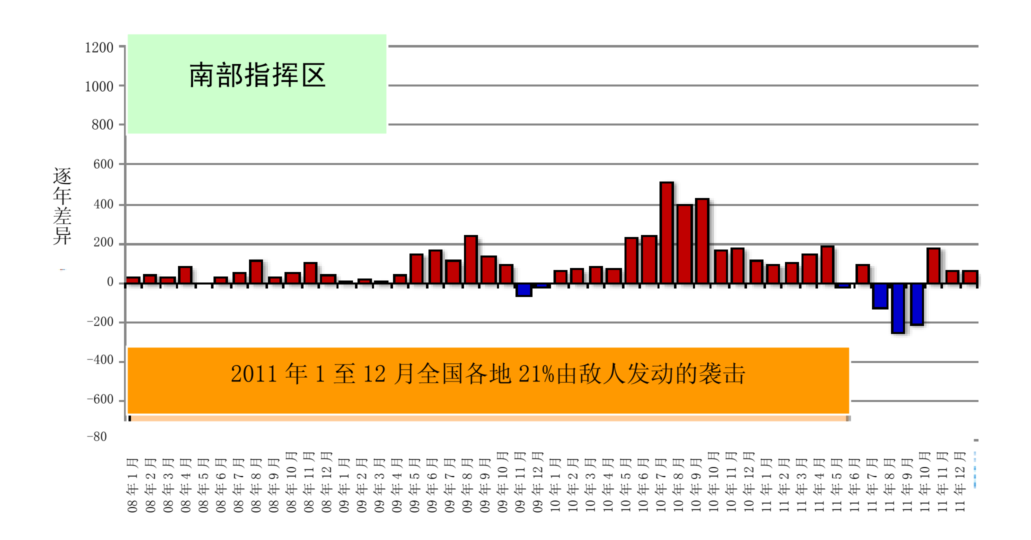
6. 叛乱分子继续依靠简易爆炸装置作为其发动大规模活动的主要手段。在本报告所述期间，叛乱分子对 84%的平民伤亡负责，其中 60%是不分青红皂白地使用简易爆炸装置造成的。一半以上的简易爆炸装置在发现后予以清除，而不是引爆。

7. 各区的安全局势分述如下：

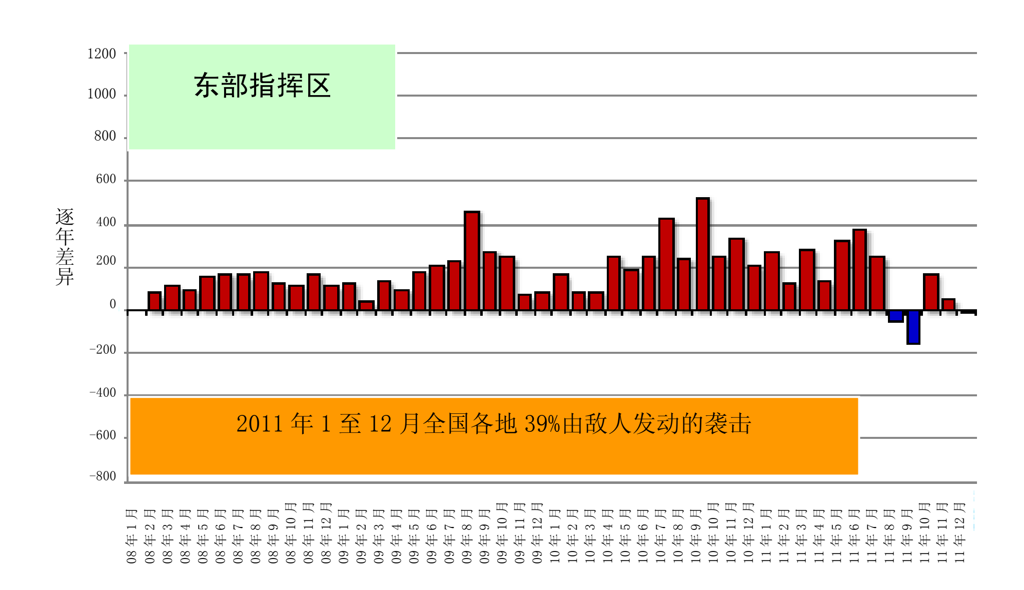
(a) **西南指挥区**。在西南指挥区，2011 年敌人发动的袭击比 2010 年有所下降。在冬季开始时采取了周密的综合小组行动，保持对叛乱分子的压力，这有助于削弱叛乱分子的力量。Yulab Mangal 省长的施政和综合小组的工作均得到改善，从而加强和扩大了以拉什卡尔加为中心的安全区。在赫尔曼德省北部和南部继续开展行动，以瓦解叛乱分子的据点。在 2011 年第四季度对安援部队进行的小规模缩编没有对各种行动产生影响，但对于迄今表现良好的阿富汗国家安全部队而言，今后进行的大幅缩编很可能是一种能力考验。



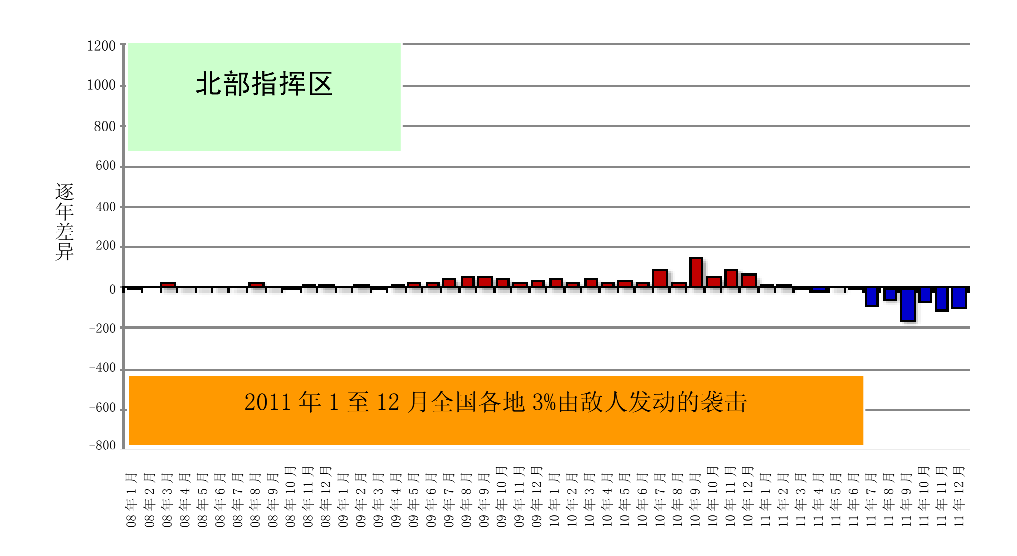
(b) **南部指挥区**。阿富汗国家安全部队的能力不断改善，综合小组行动取得成功，这保持了对叛乱分子的压力，限制了其行动能力。在本报告所述期间，安全事件略有增加，而在坎大哈地区，自杀式袭击最近再次抬头，这再次表明南部对叛乱分子的重要性。叛乱分子越来越多地以阿富汗国家安全部队和政府官员为袭击目标，以夺回对居民的影响力。



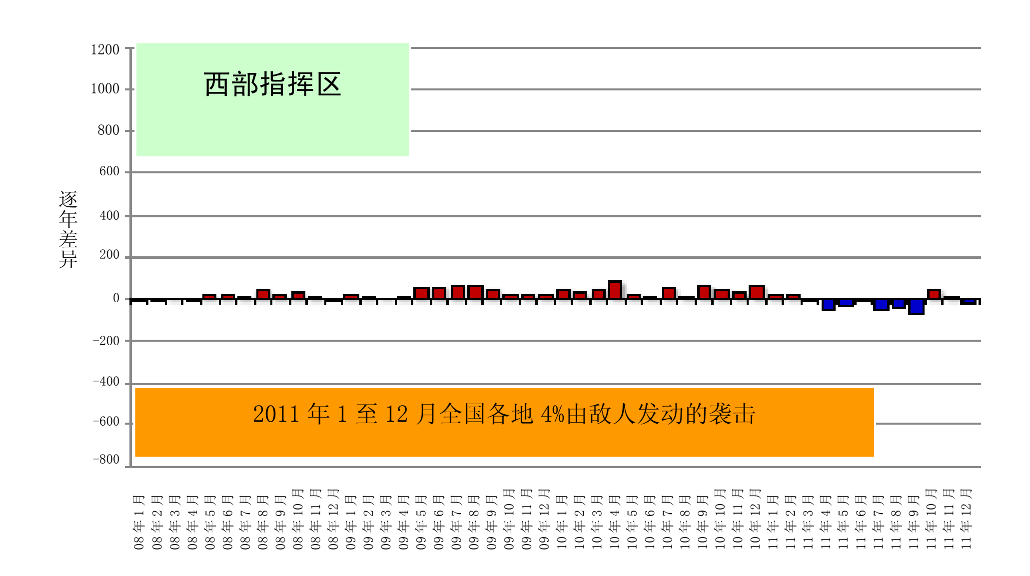
（c） **东部指挥区**。在东部指挥区，安全事件在冬季往往趋于下降，但保持在比以往更高的水平，而且，由于敌人分散在不同区域，安全事件分散在整个指挥区。由于来自巴基斯坦的供应品和战斗人员跨越边界，让该指挥区的叛乱分子得以维持其作战能力和节奏。安援部队和阿富汗国家安全部队加大施压，加之阿富汗采取当地安全举措，这正在起到扰乱这些供应线的作用，因此制约了叛乱分子的行动。在本报告所述期间，安援部队/阿富汗政府与巴基斯坦之间的紧张关系显示，必须在边界地区开展合作，促进安全与稳定。



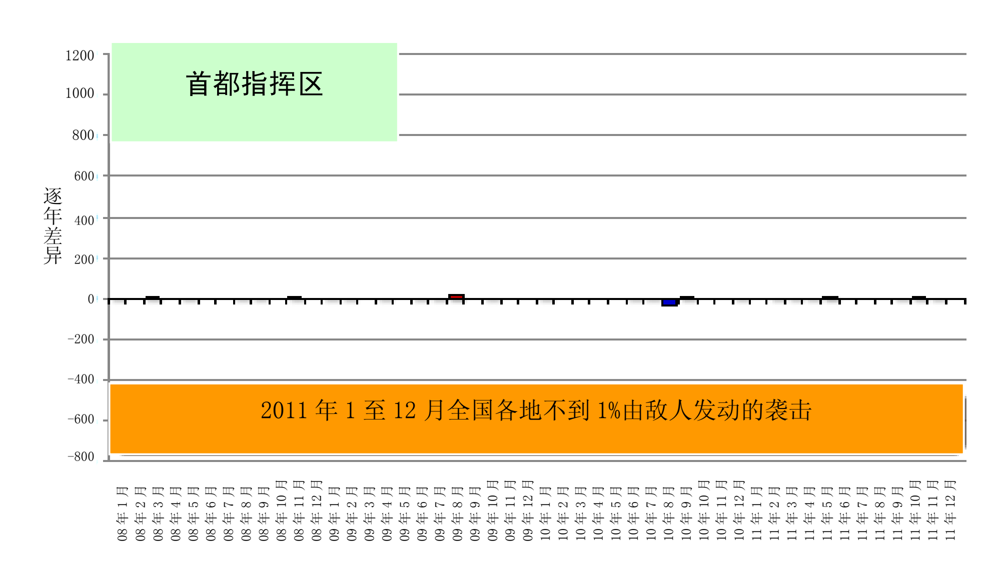
(d) **北部指挥区**。北部的叛乱分子网络依然对综合小组部队和阿富汗政府构成威胁，但威胁程度低于其他指挥区。安全事件在上个季度实际有所下降，这表明叛乱分子无力把言语变成行动。据称民众对安全部队持积极态度，但政府代表当中的腐败现象依然十分令人关切。



(e) **西部指挥区**。由于综合小组的行动取得成功以及民众对阿富汗政府和安援部队的态度有所改善，安全事件的数量总体呈下降趋势。这些促成因素导致西部指挥区叛乱分子的士气和能力下降。敌人发动的袭击总体而言依然缺乏协调、没有效果，而且在 2012 年交战季节开始之前的整个冬季出现下降。



(f) **首都指挥区**。由于阿富汗国家安全部队的能力有所改善、发现大量藏匿武器、喀布尔安全区扩大以及联盟部队在东部指挥区开展行动，叛乱分子在首都的活动取得的效果有限，最终结果是叛乱分子在 2012 年 1 月实际上已没有活动能力。尽管安全事件在下个季度有可能保持稳定，但叛乱分子将不断试图挑战人们对喀布尔安全局势的看法，因为在首都发生一起重大事件很有可能吸引媒体的大量关注。



阿富汗国家安全部队

8. 阿富汗国家安全部队的发展在规模和质量两个方面都步入轨道。安全部队正在顺利实现 2012 年 10 月的兵力目标，而指挥和控制能力也在继续得到加强和完善。安援部队的主要工作之一是进一步提高部队的专业化程度。阿富汗国民军和阿富汗国家警察的可靠性和可持续能力已取得大幅进展。

9. 2011 年，安援部队的士兵和警察人数增加了 57 000 人。目前，阿富汗部队主导了近 40%的常规和特种部队行动，并与安援部队合作执行约 90%的行动。

10. 由于大力开展招聘，阿富汗部队继续稳步实现到 2012 年 10 月达到 352 000 人的兵力目标。除作战部队不断扩大外，阿富汗各安全部门在提高其部队质量方面也取得长足进展。由于国际联盟提供支持和咨询，阿富汗安全部队的能力正在得到增强，自主从事战场作战的能力取得改善。正在作出各种努力，以建立国家和指挥区两级指挥部，改善规划和协调能力。此外，阿富汗部队在自身训练方面逐步承担更大责任。

11. 设立训练机构的工作接近完成，这有助于阿富汗国民军和阿富汗国家警察逐步实现专业化。安全部队的发展依然把重点放在五个关键领域：训练阿富汗教官和教师；加快培养领导人员；发展读写和职业技能；灌输主人翁精神；建立持久的机构、制度和推动力量。仍然需要国际社会派出更多的教官和顾问，以进一步

加快阿富汗安全部队的专业化，协助建立具有成效和可持续能力的阿富汗安全部队。此外，安援部队和阿富汗政府目前正在增强安全部队的审批程序，以改善安援部队随军人员的安全，防止发生国际教官和顾问与阿富汗对等人员之间发生降低信任的情况。

阿富汗国民军

12. 阿富汗国民军是阿富汗安全部队中最有活力的自给自足组织。阿富汗陆军已进入最后部署阶段，其目标是增强一支更加平衡的专业化部队的可持续能力，使之能够在安全方面发挥主导作用。为此，在建立军、旅一级的部队[b]的同时，还在建立战斗支援和战斗服务支援部队。这些新成立的援助部队的部署应在 2013 年底之前完成。此外，将继续建成一个更加自主的后勤分支机构。最后，正在作出大量努力，以最终建成一个完整的培训机构，以便阿富汗人能够凭借自身力量完成部队专业化。为此成立了阿富汗陆军训练指挥部，有 12 个陆军分校目前已长期全员运作，学员人数超过 20 000 人。陆军的总体培训水平正在缓慢但又稳步地提高。

13. 阿富汗国民军正在顺利实现到 2012 年 10 月达到 195 000 名兵员的目标。阿富汗国民军目前的兵力约为 184 000 名士兵。陆军的人员招聘依然保持强劲和族裔平衡，安援部队通过北约驻阿富汗训练团长期推动性别平等。[c] 在本报告所述期间，阿富汗陆军各营中达到“在顾问帮助下能有效开展行动”或更高评级的百分比增加到 44%。如以往报告所述，减员率虽正在下降，但依然处于高位，这造成了额外的征兵和训练费用。为了解决这一长期存在的问题，已与阿富汗领导人合作制定了一个综合计划，其中包括中期和长期解决方案。

14. 至于已经部署的阿富汗陆军，需要解决的问题依然是领导技能、高减员率、人员规划、战术协调和后勤。

阿富汗空军

15. 阿富汗空军正在发展之中，除了前几份报告着重介绍人员招聘和专业化之外，基础设施建设已取得了显著进展。已建成有助于部队自我维持的新设施。预计将进行重要投资，以改善阿富汗空军的培训场地和基础设施，这些场地和设施是阿富汗空军实现健康发展和自我维持的关键条件。阿富汗空军仍然面临着一些重大挑战，这表现在腐败现象严重，以及在征兵方面存在问题，特别是在招募合格新兵的能力方面。

16. 阿富汗空军的兵力于 2011 年 12 月达到 5 172 人，自然减员率低于陆军和阿富汗国家警察。阿富汗空军现有 82 架在役飞机，包括 42 架直升机。空军在 2016

[b] 宪兵连、军事情报股、工兵营、信号营、扫清道路营和流动打击力量营。

[c] 目前共有 333 名妇女在阿富汗国民军服役，她们几乎全部驻扎在喀布尔。

年完成全员部署后，飞机总数将增至 145 架飞机。国际支助对阿富汗空军的发展、培训以及支持阿富汗安全部队自主领导的行动仍然至关重要。

阿富汗国家警察

17. 总体而言，阿富汗国家警察正在按计划实现 2012 年 10 月的目标。目前警力约为 144 000 名警察。阿富汗正规警察和边防警察的巡警授权编制已经满员；已调整招聘工作，以把重点放在招聘直接入职的军士，并通过培训军士和新的巡警实现平衡增长。继续重视培训，培训接纳能力超过 15 000 人，培训参与率约为 65%。

18. 2011 年人员编制提供了额外 1 500 多个妇女职位。目前阿富汗国家警察中有 1 244 名妇女任职。妇女招聘工作落后的原因各种各样，主要是主管人员不愿接受女警察。

19. 阿富汗国家警察的警力业务实效取得显著进步。在 2011 年 12 月的报告中，首次有警察单位获得“在顾问指导下独立执行任务”的评级。正规警察中有 40% 的单位被评为“在顾问指导下有效执行任务”或更高评级，而阿富汗边防警察和阿富汗国家治安警察的这一比率分别是 53%和 57%。

体制能力

20. 在北约驻阿富汗训练团的协助下，安全部门不断努力发展自己建立和维持阿富汗国家安全部队的能力。国防部和总参谋部仍请求获得援助以完成任务。在本报告所述期间，国防部证实，管理层能力有所提高，表现之一是有效管理了第二阶段的启动工作。

21. 内政部仍需要大量援助，但将继续取得进展，到 2012 年底只需要少量援助。有待解决的关键问题之一是，因公务员薪酬不足和未开展职等改革，在文职人员职位填补方面存在缺点。

私营保安公司/阿富汗公共保护部队

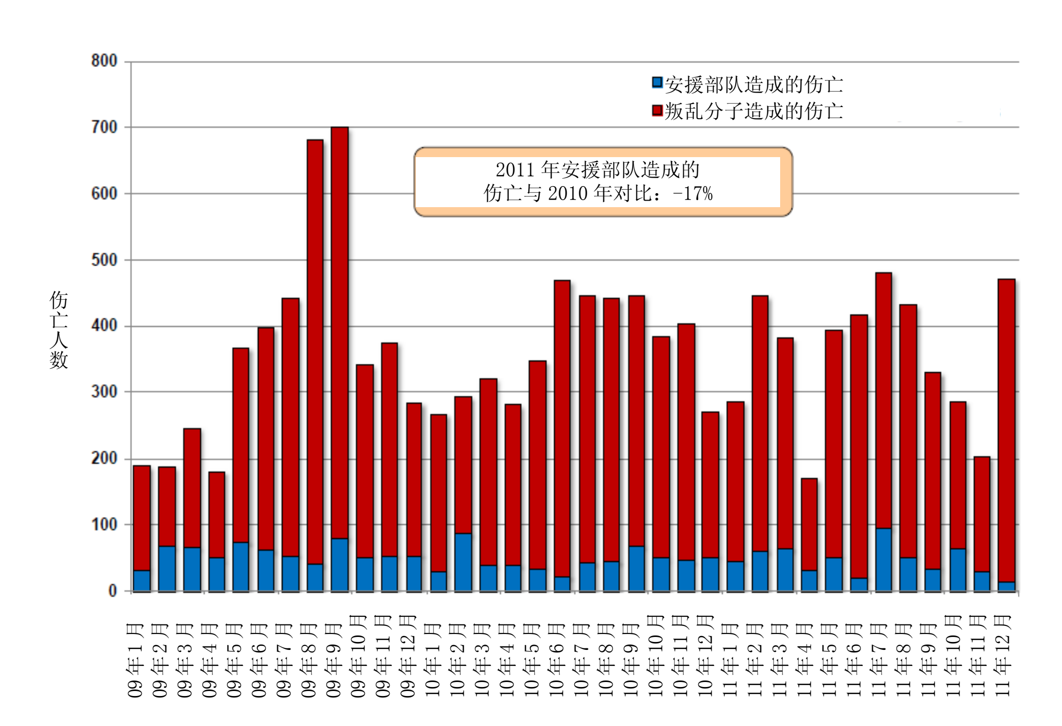
22. 过渡战略签署(2011 年 3 月)九个月后，阿富汗公共保护部队在很大程度上依然尚未建成。该战略要求在 2012 年 3 月 20 日之前解散从事发展和车队护送业务的私营保安公司，在 2013 年 3 月 20 日之前解散从事保护安援部队基地和建筑业务的私营保安公司。已成立联合方案执行办公室，以协助私营保安公司逐步淡出并向阿富汗公共保护部队提供指导，从而充分建设能力，支持过渡策略。因此，联合方案执行办公室可以鼓励发展执行伙伴决定继续开展发展和基础设施工程。为加快培养业务能力、指挥与控制结构和保安训练能力，作为权宜之策，一些私营保安公司正转变为风险管理公司。这些风险管理公司将在管理、监督、培训和操作标准方面提供协助，直到阿富汗公共保护部队完全能够管理安保业务。为了遵守卡尔扎伊总统规定的最后期限，阿富汗公共保护部队的部级伙伴部门必须提

供协助(外交部及时发放签证，劳动部及时发放工作许可证，通信部及时发放通信执照，内政部及时发放装甲车辆牌照，以确保杜绝任何安保漏洞)。

平民伤亡

23. 保护阿富汗人口仍然是安援部队的最高优先事项，每一起平民伤亡都损及安援部队的任务。安援部队采取了多项举措，其中特别重视了解和预防可能导致平民伤亡的事件。本季度颁布了新的战术指令，并对整个安援部队进行了相关培训。安援部队副指挥官担任安援部队新设立的避免和减少平民伤亡委员会的主席，以便在高级人员层面保持对这一问题的监督。2012 年 1 月 17 日和 18 日，安援部队指挥官在安援部队指挥部举行了会议，总结北约在利比亚的行动的经验教训，统一指挥官对安援部队指挥官战术指令(第四次修订)的认识，并从战斗飞行员的角度探索今后如何将空中支援逐步移交给阿富汗国家安全部队的合作伙伴和非合作伙伴部队。

24. 本季度报告表明，84%与平民死亡有关的事件是叛乱分子造成的，增幅为 7%。与上一个报告所述期间相比，平民伤亡总数下降了 19%。仅 6%与平民伤亡有关的事件是由安援部队行动造成的，相比以前的报告，继续呈下降趋势。自 2009 年 1 月开始保持准确记录以来，2011 年 12 月，安援部队造成的平民伤亡数目达到最低水平。显然，叛乱分子仍然能够以对自身有利的方式利用和操纵平民伤亡事件，因为阿富汗民众认为安援部队对所有伤亡事件负责。图表中的数据反映了安援部队或叛乱分子造成的与冲突有关的平民伤亡(死亡和受伤)，这些数据已经调查证实。这些数据符合安援部队的政策，其中规定必须审查所有有关平民伤亡的可信指控。



禁毒

25. 2011 年，阿富汗安全部队在安援部队合作伙伴的支持下，缴获了数量创记录的毒品及前体化学品，尤其是吗啡，大大超过 2010 年查获的总量。虽然这些行动沉重打击了毒品贸易，却未能对毒品网络产生长期影响，因为毒品网络能够适应和转移，一旦行动结束，其活动就会恢复到行动之前的水平。

26. 初步迹象显示，在安保较好的地区，鸦片种植减少。在接近历史最高水平的鸦片价格驱动下，农民大量种植罂粟，包括以前因种植成本过高而未种植的地区。另外，因 2011 年行动奏效，种植活动还转移到安保有限和联盟力量薄弱的较偏远地区。

27. 为确保阿富汗在完成过渡后继续开展禁毒行动，必须开展多项方案，培养阿富汗安全部队，并提高各级能力。安援部队将继续支持该国政府的禁毒方案和行动，以破坏、瓦解和打击毒品产业及其资助阿富汗叛乱活动的渠道。安援部队将继续把禁毒行动与罂粟种植周期保持同步，以最大限度地发挥行动的破坏作用，进一步支持这一目标。

治理

28. 安援部队继续支持阿富汗主导的治理工作，特别是在过渡、重返社会、反腐败和改善法治等关键领域。

过渡

29. 第二阶段的工作目前正在进行中。阿富汗政府继续与北约共同实施第一和第二过渡阶段，并正在规划第三阶段。目前，第二阶段已经启动，约 50%阿富汗人口的所处地区的安保工作已由阿富汗主导。安援部队继续通过提供不同程度的监督、培训和关键辅助能力，支持过渡地区的阿富汗安全部队。阿富汗-北约联合过渡委员会已认可了针对第二阶段地区过渡实施计划中的安全、治理与发展、战略沟通和省级重建队等沿革部分。目前所有第二阶段地区正在开展由过渡协调委员会组织和领导的过渡仪式，只有位于北部指挥区的萨尔普勒省推迟了这一仪式。将推迟实施过渡，直到阿富汗进程有时间来解决这些问题。

反腐败

30. 12 月 2 日至 15 日，北约廉政建设培训组访问了喀布尔。培训组在阿富汗警察学院为 45 名学员开办廉政建设中的防御领导能力课程，随后，在国家军事学院为 12 名学员开办培训员培训课程。之后，在培训组指导下，阿富汗培训员在国家军事学院为 35 名学员开办廉政建设中的防御领导能力课程。这是阿富汗培训员第一次进行廉政建设培训，是廉政建设方案实施过程中的重要里程碑。通过透明度问题工作队，安援部队一直支持阿富汗政府努力减少政府中的腐败现象。

31. 2011 年 12 月 10 日，北约阿富汗问题公共事务会议在迪拜召开，与会者包括来自北约、联合国阿富汗援助团、欧洲联盟和安援部队总部的约 100 名发言人和新闻官、以及阿富汗政府的主要发言人和媒体代表。此外，阿富汗政府的媒体和信息中心将在首都喀布尔承办一次新闻人员讲习班，目的是进一步探讨如何在所有新闻传播中更多地听到阿富汗的声音。

支持法治发展

32. 安援部队通过北约法治外勤支助团，提供联络和外勤力量，帮助阿富汗政府和国际文职专家提高相关能力。支助团着重帮助阿富汗政府将法治推广到重点省和地区。

阿富汗和平与重返社会方案

33. 在过去几个月，阿富汗主导的和解与重返社会工作取得不同程度的成功。重返社会工作继续呈现稳步递增的进展，在本季度，一些塔利班小团体加入了这一进程，特别是在北部指挥区和西部指挥区。安援部队正积极支持阿富汗伙伴加速重返社会工作，以使重返社会成为对叛乱分子具有更大吸引力的选择。截至 1 月底，阿富汗和平与重返社会方案共让 3 028 名叛乱分子正式重返社会。与上季度相比，重返社会者的人数增加了约 300 人。

发展

34. 阿富汗省级重建队作为安全、治理和发展之间的联系，将把工作重点逐步从直接提供服务转移到提供技术援助和进行能力建设，包括改善阿富汗国家一级和国家以下各级治理机构的联系。省级重建队将把职能移交给阿富汗地方主管部门、私营部门或其他利益攸关方，如非政府组织、各国领事馆和援助机构。按计划，省级重建队沿革的最终结果是于 2014 年底解散。领导省级重建队沿革工作的北约高级文职代表办公室以及安援部队指挥部已制作和散发了题为“省级重建队沿革规划工具包”和“阿富汗-北约联合过渡委员会过渡计划指南”的援助文件和指南，以帮助省级重建队的部队派遣国确定省级重建队的沿革依赖关系以及活动移交方式。作为过渡实施计划的一部分，阿富汗-北约联合过渡委员会批准了针对第一和第二阶段的省级重建队演变计划，并正在为其余各省开展筹备工作。

受武装冲突影响的儿童

35. 2012 年 2 月 22 日，北大西洋理事会会见了安援部队的合作伙伴，讨论了受武装冲突影响儿童的问题以及北约和联合国为此正在开展的合作。联合国副秘书长兼儿童与武装冲突问题特别代表拉迪卡·库马拉斯瓦米女士通过视频会议分享了看法。北大西洋理事会商定，将采取一系列具体可行的步骤，包括为战略指挥官制定指南，并审查北约关于承包商支持行动的政策，以确保北约不与使用童工

的承包商有业务往来。今后，北约将在向联合国提交的关于安援部队行动的季度报告中，报告关于受武装冲突影响儿童问题的具体情况。北约还任命一名受武装冲突影响儿童问题高级协调人，以进一步与联合国就这一问题开展合作。